Building a Business Risk Management System for Agriculture in the 21st Century

Agricultural Policy Framework

A Federal-Provincial-Territorial Initiative

A consultation paper on potential changes to business risk management programming under the Agricultural Policy Framework.

Building a Business Risk Management System for Agriculture in the 21st Century

Agricultural Policy Framework

A Federal-Provincial-Territorial Initiative

Table of Contents

Introduction 1

The Next Step in the Evolution of Business Risk Management 4

New NISA 7

Production Insurance 12

Production Insurance/New NISA Linkage 14

Other Risk Management Programs 15

Exploring Partnerships with the Private Sector 15

Moving to the Proposed New Programs 16

Conclusion 17

All program parameters in this paper are for illustrative purposes only and are subject to change based on the outcome of consultations with industry and federal-provincial-territorial negotiations.

To submit comments and to view annexes of more detailed analysis of the proposed program elements, visit the Agricultural Policy Framework Web site: ***www.agr.gc.ca/puttingcanadafirst****. A downloadable electronic version of this consultation paper is also available at this site.*

INTRODUCTION

Risk has always been part of the business of agriculture. It's an industry built on the unpredictable forces of nature. What looks like a promising crop or herd can suddenly fall victim to the weather, insects or disease.

Farmers are continually developing new ways to manage risk, from the use of hardier and higher yielding crop varieties and animal breeds to the application of new technologies on the farm to innovative marketing strategies.

Canadian agricultural policy has also evolved toward risk management programming that helps farmers deal with short-term income fluctuations as a result of risks largely outside their control.

But the risks in agriculture today are greater and more complicated than ever before. International competition is fierce. Technological improvements are increasing world production and driving down real commodity prices. Public demand for higher food safety standards and better environmental practices requires new investments in the food system. Advances in science and technology are raising moral and ethical questions about the way food can and should be produced.

At the same time, Canadian agriculture itself has never been more diverse, ranging from speciality crops planted on small plots to grain farms covering thousands of hectares. In between are livestock operations of all sizes, greenhouses, organic farms and a growing number of agricultural businesses catering to unique consumer demands.

It's an environment that is demanding new approaches to how business is conducted on the farm and consequently, how governments conduct agricultural policy.

For some countries, that approach has been to increase subsidies to agriculture.

Canada is taking a different approach. While working to reduce unfair, trade-distorting international subsidies, Canada is moving forward with a strategy that focuses on the sector's ability to increase profitability. The Government of Canada, along with provincial and territorial governments, is working with the agriculture and food industry and Canadians on a national plan, the Agricultural Policy Framework (APF), to make Canada the world leader in food safety, innovation and environmental protection.

A key element of this plan is to provide Canadian farmers the tools to manage and reduce risks that threaten the profitability of their operations, with programs cost-shared by governments and producers. Accordingly, the Government of Canada has committed up to $1.1 billion a year over the next five years for risk management funding. With the traditional government cost-sharing arrangement (the federal government pays 60 per cent and the provinces and territories provide the remaining 40 per cent), the total risk management funding could be over $1.8 billion a year over the next five years.

In addition to this commitment of consistent funding, governments have been working on improving the set of risk management programs to help ensure these programs are meeting their objectives. The proposals put forward in this consultation document took into consideration the review and analysis of current risk management programs, as well as issues raised during consultations over the last several years and in recent months on the APF.

The benefits of improved risk management programs go beyond the farm gate. Farms form the foundation of an agriculture and agri-food sector that is an important contributor to rural communities and the Canadian economy. By offering tools to producers that allow them to be more effective managers of risk, governments aim to strengthen agriculture's contribution to the quality of life of all Canadians.

The Current Programs

There are currently three nationally available farm income risk management programs in place to help Canadian farmers deal with income fluctuations: Crop Insurance, the Net Income Stabilization Account (NISA) and the Canadian Farm Income Program (CFIP). These programs are established under the Federal-Provincial Framework Agreement on Agricultural Risk Management, signed in July 2000. This agreement includes province-specific programming, referred to as "companion" programs, that were developed and implemented to supplement the nationally available programs. It also includes national cash advance programs that offer producers interest-free loans to help them with planting, and to provide cash flow until storable crops can be marketed.

Crop Insurance: This is production insurance. The participating producer is insured against a loss in yield due to weather or insects, based on the history of yields in the area or on the individual's farm. Generally, the maximum coverage available is 80 per cent of the historic yield. Coverage of up to 90 per cent is available for some low-risk crops. Producers and governments share the cost of the program premiums, which vary by crop, region and how often the insurance has been paid out.

Net Income Stabilization Account (NISA): In this program, farmers and governments contribute to a fund controlled by the farmer, building a reserve that can be drawn on during periods of financial difficulty. Participating farmers can make after-tax deposits of up to $7,500 annually, which is three per cent of their first $250,000 in eligible net sales. These deposits are matched dollar for dollar by the federal and provincial governments. Producers also receive a government-paid bonus on top of the bank's interest rate on the accounts. Participants can withdraw funds to make up the difference whenever the gross margin (revenue minus expenses) of their operation falls below the average gross margin of the past five years, or if total farm family income from all sources falls below $35,000.

Continued

103-04939/

Continued

Canadian Farm Income Program (CFIP): Designed to respond to deep income drops due to circumstances beyond the control of the producer, CFIP pays out to affected producers whose gross margin for a year falls below 70 per cent of the historical average. This average is calculated on the previous three years or as a three-year average taken from the past five years where the high year and the low year have been dropped. The program is funded entirely by government.

Companion Programs: These programs are developed and implemented within each province and include a wide range of initiatives to meet specific provincial priorities. The bulk of these funds have been used to top up the nationally available risk management programs. In some cases, the funds have also been used for commodity-specific price support programs, research and development initiatives, and other non-risk management programs. The companion programs are jointly funded by the participating province and the Government of Canada.

Advance Payments Programs: There are two separate cash advance programs, spring and fall, that help producers finance their operating costs during planting and provide cash flow until storable crops can be marketed. The Government of Canada guarantees the repayment of cash advances that producer organizations make to their members. In the spring, producers who participate in Crop Insurance are eligible for up to $50,000, with the Government of Canada paying the interest on the entire advance. Under the Fall Program, producers are eligible for up to $250,000, with the first $50,000 being interest-free. Should a producer fail to repay a spring or a fall advance to a producer organization, the Government of Canada makes the payment on the producer's behalf and the producer becomes indebted to the Crown.

Beyond these programs, there are a number of ways for Canadian producers to manage risks. Private risk management products and strategies, Canada's system of supply management and cooperatives can all provide effective risk management tools for producers, depending on their situation.

Expenditures to Risk Management Programs 2001-02

	Federal ($ millions)	Provincial/ Territorial ($ millions)	Producer ($ millions)
Basic NISA (including bonus interest)*	252.1	101.5	336.8
Crop Insurance	231.4	243.7	210.2
Companion programs*	238.0	248.8	N/A
Canadian Farm Income Program (2001)**	363.2	238.7	-
Fall Cash Advances	14.2	-	
Spring Credit Advance Program	28.7	-	
Total	**1127.6**	**832.7**	-

* some provincial share of NISA and Crop Insurance is reported as a federal companion program expenditure
** forecasts as of October 22, 2002

THE NEXT STEP IN THE EVOLUTION OF BUSINESS RISK MANAGEMENT

The proposals outlined in this document reflect an on-going and necessary evolution in business risk management.

When the current Federal-Provincial Framework Agreement on Agricultural Risk Management was signed in July 2000, it marked an important new phase in this evolution. The programs included in the agreement offered income stabilization that was comprehensive and more predictable than programs of the past. It also included, for the first time, an **on-going** income disaster protection component.

With the current framework due to expire in March 2003, governments have taken the opportunity to take a thorough look at how well these programs, and government agricultural policy, are supporting and encouraging growth in the Canadian agriculture and food industry.

The result is the Agricultural Policy Framework (APF), a much broader and more integrated approach to agricultural policy designed for the challenges of the 21st century.

Within the APF, risk management continues to be a key component. Governments have emphasized its importance, with the Government of Canada committing $1.1 billion a year to this priority for five years, the longest budget commitment ever made to the funding of risk management programs. With provincial and territorial cost-sharing of this commitment, total government funding devoted to risk management programming over the next five years could amount to $9 billion.

In addition to securing long-term and predictable funding, governments are working to ensure that risk management contributes to the broader goals of the APF in building a strong, sustainable agriculture sector. Governments want to ensure that the programs being supported are operating effectively and achieving their intended objectives of mitigating risk and ensuring income stability. To this end, a team of federal and provincial officials conducted a comprehensive review of the current risk management programs, which the team concluded earlier this year.

The review team found that many program elements work well and remain popular with producers. In 2001, as the sector faced severe income pressures, the programs were able to provide $3.7 billion in income assistance.

But the review also identified a number of areas where the effectiveness of the programs are being undermined. It noted gaps in coverage, raised questions about the equity and fairness of the programs in different parts of the country and identified a number of areas where the programs seem to work against each other.

In many cases where program money was not being used as intended, the review found that program design was at fault. Participants were simply following sound business practices to use the funds in different ways than originally envisioned.

The review attributed this behaviour to the way the programs were developed – separately over time and in response to different issues.

Areas of concern noted by the review team included:

Key gaps:

- Crop Insurance covers only about 65 per cent of Canada's crop land and is not applicable to livestock.
- Crop Insurance, CFIP and NISA do not encourage farmers to make changes to reduce risks.

Program features can work against their objectives:

- While NISA was established to help producers take a more active role in managing their risk, the three per cent interest bonus and the freedom to carry accounts into retirement may be encouraging producers to leave money in their accounts, even in times of need. During the summer of 2002, when the Government of Canada responded to farm income pressures with an additional $600 million in assistance, $3.5 billion was already in NISA accounts.
- Producers could receive a payment under CFIP even if they did not participate in Crop Insurance or make use of their NISA accounts.

Equity issues:

- Governments subsidize premiums at different levels across provinces, leading to inequitable treatment.
- Crop insurance coverage available to the producer of a commodity in one province might not be available to the producer of that same commodity in another province.
- Participation levels in programs vary widely across Canada and across programs.

Complexity:

- Each program uses a different calculation methodology for determining payments, including the reference periods to determine historical averages and the way profit margins are defined.

The proposals for change in this consultation document attempt to respond to the above issues. The intent is to offer coverage that is more comprehensive, fairer across the country, and easier to use. At the same time, the proposals are aimed at encouraging changes in the farm operation that reduce its vulnerability to risk in the future.

This paper also outlines a potential transition period that could allow producers to gain maximum benefits from the changes as quickly as possible, while minimizing any administrative burden.

The proposals were developed according to a set of guiding principles agreed to by federal, provincial and territorial ministers of agriculture. According to these principles, risk management programs should be developed in a way that:

- minimizes the risk of trade action;
- minimizes the distortion of farmers' production and marketing decisions;
- focuses on the stability of the whole farm operation and avoids duplication of payments;
- encourages the use of risk management practices and programs, including the use and development of services offered by the private sector;
- is easy to use and administer;
- contributes to profitability through innovation and value-added activity;
- assists in the management of risk related to the environment and food safety; and
- facilitates long-term planning by farmers.

Governments agreed to the goal of developing a common risk management program base across Canada in which program eligibility and payment calculation provisions are jointly agreed to by governments, and are cost-shared by producers on a federal-provincial-territorial basis.

The Proposal

In response to the results of extensive consultations with producers, governments are proposing to keep the best of what currently exists while addressing the problems identified in the program review. It is proposed to build on the platforms of Crop Insurance and NISA, offering business risk management through an expanded production insurance system and a stronger NISA program that combines the objectives of income stabilization, disaster coverage and support for farm investment. To encourage more active use of NISA, producer contributions would be matched by governments as they are withdrawn, rather than when they are deposited.

The expanded NISA would include disaster coverage (disaster coverage was previously provided by CFIP, expiring at the end of the 2002 claim year).

Cash advance programs would continue.

All of these elements would work as a package to provide comprehensive risk management coverage. Following a transition period, province-specific companion programming would no longer be part of this arrangement. In addition, governments would work with industry groups and the private financial services sector to develop new private risk management tools, where appropriate.

NEW NISA

The findings of the federal-provincial program review and feedback from producers both indicate that NISA has been, and should continue to be, a core business risk management program with an important ongoing role. It is proposed to expand and improve the program by making changes that would strengthen NISA's capacity, incorporate disaster protection, provide producers with the option to use NISA funds for investment, and ensure the funds that go into NISA are more actively used for the benefit of the sector.

Strengthening the Capacity of the New NISA to Meet Broader Objectives

To meet the broader objectives of stabilization and disaster coverage, the NISA fund has to be larger and it needs to be easier for participants to build up their accounts. It is proposed that the program have higher contribution rates and higher caps to allow participants to deposit more in their accounts.

In any given year, there could be certain producers who cannot make their full eligible contributions. For example, it could be particularly difficult for beginning farmers to contribute to the new NISA in the early years of their operation. Currently, participants under NISA who can't make a contribution in a given year, lose that opportunity. They also lose the matching government funds that would have gone with it. Under the proposed New NISA, producers could be allowed to "carry-forward" allowable contributions. With this feature, producers, including beginning farmers, could still benefit from matching government funds rather than losing them entirely if they were unable to make their eligible contribution in a given year. At the same time, they would be able to deposit that missed contribution in a future year, along with their new contribution.

This carry-forward could be for a specified period of time, for example up to three years. Producers could also be required annually to deposit in their account an amount equal to a certain percentage of the eligible government contributions to be carried forward. This is a proposal that will require further discussion between governments and industry.

As part of the new contribution formula, the maximum producer contribution could be based on a blended calculation that would include a percentage of eligible net sales and a percentage of margin. Such a formula would better recognize good performance on all farms. Basing contributions partly on eligible net sales takes into account growth in the farm revenue base. The other part of the calculation, based on margin, takes into account not just farm size, but also the operation's revenue after expenses.

In contrast with the blended sales/margin approach for determining contribution levels, the formula for determining when producers could withdraw from the program could be based on margin.

For both contribution and withdrawal calculations, the margin definition used could be different from the gross revenue margin currently used in NISA to measure the difference between revenue and expenses. While the gross revenue margin takes in a broad range of expenses, the production margin would be

focused on those expenses more directly related to agricultural production. An important aspect of this approach would be to more accurately show when producers experience an income decline due to circumstances beyond their control. The precise definition of production margin and the list of revenue and expenses will require further work and analysis.

In addition to making the New NISA larger than its predecessor and making it easier for producers to contribute, it is proposed that the program have a fully integrated trigger that could cover both stabilization and income disaster needs.

In the past three years, disaster coverage has been provided under CFIP. But as the review of risk management programs noted, CFIP can weaken the stabilization capacity of NISA and discourage the use of Crop Insurance.

Building disaster coverage into the New NISA would eliminate the overlap that currently exists between NISA and CFIP. There could also be links to production insurance, which is discussed in more detail later in the paper. This integration could streamline the administrative process by requiring producers to fill in just one set of forms.

Under the proposed integrated trigger, producers and governments would both share the costs of covering income losses. However, the share of the costs covered by producers and governments respectively could depend on the size of the margin decline. Governments could cover the greater share of large margin drops.

There are a number of program parameters that have to be worked out in order to fully develop the integrated trigger. For example, at which point in a producer's margin drop will the program switch from income stabilization to disaster assistance? What will be the producer share and the governments' share under the income stabilization and disaster situations, and how will they adjust between the two? What is the level of cost-sharing between federal and provincial governments? These parameters require further consultation between governments and industry.

Accrual accounting information would be necessary to calculate a producer's entitlement under an integrated NISA trigger, as it provides a more accurate picture of the financial situation of the farming operation. The requirement for accrual accounting would be phased in over time, with governments assuming as much of the administrative burden as possible and not producers. For 2003, during the transition phase, it is proposed that accrual information would be collected only from producers who expect to trigger a disaster payment.

Moving to accrual accounting

Under accrual accounting, income and expenses are counted when a sale or purchase is made, regardless of whether the money has been received or paid out at that time. Accrual accounting matches the cost of producing livestock or a crop with the sale of that livestock or crop. This provides a more accurate measure of the profit or margin related to producing and selling the farm products.

If you use the cash method, as most farmers do, income is counted when a cheque or cash is actually received and expenses are counted when money actually changes hands. Cash accounting does not match the cost of producing a crop or livestock with the sale of that crop or livestock. It will not always provide an accurate measure of the profit or margin.

For farmers using the cash method for income tax purposes, the trigger calculation that could be used for New NISA withdrawals would be based on a modified accrual accounting system. This will more accurately measure a farm's profit margin and profitability over the year without requiring producers to fully convert to an accrual accounting system for income tax purposes.

The margin could be allowable income minus allowable expenses, adjusted for changes in inventory, accounts payable and receivable, and purchased inputs. These accrual adjustments are used to isolate the income situation in the trigger year. These adjustments are necessary to ensure that payments are not triggered or increased as a result of year-end purchases of inputs or deferring sales revenue. It provides more equitable treatment of farmers who sold their production within a tax year and those who did not.

For inventory changes, the program could consider difference in quantities between the beginning and the end of the year, but it may not consider changes in prices.

Modified accrual accounting is currently used when producers make claims under the CFIP. It would allow the New NISA to work more effectively by basing the trigger mechanism on a more accurate measure of the financial health of farm operations.

Further work is required to see how this approach could be phasesd in over several years to minimize producers' administrative costs.

Encouraging More Active Use of the New NISA

Given that there is evidence of balances in NISA accounts sitting unused even when a large part of the sector is suffering income declines, a number of changes are proposed to ensure that the funds in the new NISA are actively used for the benefit of the agriculture sector. To accomplish this, government matching could be done on withdrawals from the account and bonus interest could be eliminated. Funds saved from the interest bonus – three percentage points above the market interest rate – could be re-invested in the NISA program. It is also proposed that, upon retirement, producers would only be able to withdraw their own contributions plus interest accrued, not the government contributions as they can now. This could help ensure that funds remain within the sector and are not directed to other purposes.

Supply managed commodities are not eligible for NISA and this will continue under New NISA. However, it is recognized that there are mixed farms where supply managed commodities make up only one component of the operation. It is proposed that New NISA be made available to these farms to cover non-supply managed production. The challenge is finding a way to separate the revenue and expenses of the supply-managed and non-supply-managed components, especially in those areas where there are shared costs.

A pilot project has been under way in Nova Scotia and Newfoundland and Labrador using different rules for this situation. This pilot could be adopted nation-wide with the appropriate modifications.

Providing the Option for Investment

Part of the evolution to risk management means giving farmers greater flexibility in their business decisions. Accordingly, it is proposed to allow producers to make use of some of their NISA funds during the course of their farming career for investments that could improve the long-term profitability of the farming business.

The current programs already support producers who expand their business. Both NISA and CFIP have a "structural trigger". Under this trigger, if a producer is making investments to expand an operation by 50 per cent, for example, but the operation's margin only increases by 10 per cent, both programs can provide protection to the producer. This can be important for producers seeking to expand or restructure their business.

However, beyond those directly related to expansion or restructuring, the current programs do not support investments that may improve the future profitability of the business. It is important that investments be limited at first and go towards meeting objectives that are determined jointly by governments and industry. For example, the initial eligibility for investments could be limited to assets that contribute to the implementation of an on-farm food safety or food quality program that has been approved by a national commodity organization.

Governments, in consultation with industry stakeholders, would assess the investment option every year to ensure that it is working effectively.

Targeted Assistance through Renewal

No risk management package works in every situation. Some producers experience chronically low margins or incomes and may not be able to contribute sufficient amounts to NISA. These same producers could also have difficulty being able to afford Production Insurance premiums.

The current NISA program offers a Minimum Income Trigger (MIT) that provides some assistance to these producers. However, it does not help them in addressing the root causes of the operation's financial situation.

In the proposal being put forward in this paper, the MIT would be sunsetted and help for these farms would be made available through Renewal programming. Income stabilization and disaster assistance would continue to assist many of these producers. In most cases, individuals who now receive assistance through the MIT would also receive assistance through the new program's integrated stabilization and disaster trigger.

Renewal programming is a key part of the APF in terms of providing producers with tools and skills to improve profitability in a rapidly changing environment. Programming is being developed to target the unique needs of beginning farmers, established farmers and retiring farmers. Some elements of renewal programming would specifically help to address those farm businesses caught in an on-going cycle of low profit margins.

PRODUCTION INSURANCE

Crop Insurance needs to evolve with Canadian agriculture. Many producers are employing on-farm risk management strategies, such as diversification. Consequently, producers are expanding into non-traditional and "niche" crops at a faster rate than ever before. Purchasing crop insurance on a crop-specific basis may be too expensive for producers who have a well-diversified operation and want adequate insurance for the whole farm.

To broaden and modernize production insurance, and to move it to a participation-driven risk management approach, requires that farmers have access to similar levels of government support for production insurance.

The current share of premium that is covered by governments varies considerably across Canada. To ensure a more equitable level of support for producers across the country, and to remain focused on protection against severe production losses in a way that provides flexibility for funding new programming options, the current cost-sharing arrangements should be revised. In addition, an appropriate balance between the amount of government funding going to NISA and Production Insurance must be set, complying with the 60:40 cost-sharing requirement between the two levels of government.

To achieve these competing objectives, it is proposed that the Production Insurance premium cost-sharing would be based on the following parameters:

- up to 60 per cent (federal) and 40 per cent (provincial/territorial) of the program costs for waterfowl and wildlife crop damage compensation and infrequent catastrophic loss situations;
- up to 36 per cent (federal) and 24 per cent (provincial/territorial) of the premium costs for comprehensive production loss protection; and
- up to 20 per cent (federal) and 13 per cent (provincial/territorial) of the premium costs for high-cost production losses, including spot loss and split risk options (variety, field insurance, etc.) .

Provinces and territories would have flexibility to modify the producer and provincial levels of support within these three funding categories to address the unique needs of the sector in their jurisdiction.

Due to the varying cost-sharing levels across the country now, producers in some provinces could pay a greater share of their premium and producers in other provinces could pay a lesser share. It is expected that the overall level of government funding for premiums would remain at the current national funding level of 60 per cent paid by governments and 40 per cent by producers.

At the same time, federal and provincial governments will continue to look at ways to cut the administrative costs associated with program delivery. Many of the changes in this area will not even be visible to the producer, but will contribute to the long-term stability of the program.

To help increase coverage and producer participation, it is proposed that a "crop basket" option be added as a cost-effective alternative to the existing crop-specific programs. Under the crop basket option, coverage and losses would be determined on a crop-by-crop basis, with all crops summed together. Since yield losses for some crops could be offset by above-average yields in other crops, the crop basket option would cost less than crop-specific insurance for the same coverage level. It would provide more complete coverage of variable costs on the farm as a whole.

Crop-specific insurance could still be the most economical and effective risk mitigation tool for some producers. To increase participation levels in crop-specific insurance, it is recognized that a wider range of programming options need to be available to all producers, possibly even for the livestock sector. The following suggested changes have been tried on a pilot basis and it is proposed that these approaches be examined to determine if they should be expanded to more commodities and provinces:

- In cases where data is limited or unavailable to determine the insured and actual yields, "**proxy crops**" have been used. For example, measured grain yields on an area or individual basis could be used as proxy yields for silage grain crops which are more difficult to obtain. Expanding the use of proxy crops would increase the availability of insurance programs for many other crops and encourage producers to pursue new ventures without fear of lack of insurance protection.

- Weather statistics can be used to estimate production losses. These are known as **weather derivatives**. Estimates based on rainfall data have significantly increased participation in forage and some pasture crops. Weather data that has been proven to be strongly correlated to yields is used to estimate area average yields. This approach could be extended to other weather variables, such as heat, and used for a number of other crops, including some horticultural crops which are difficult to insure. There may even be some potential to use weather derivatives, such as severe cold, to protect against reduced weight gain in range cattle.

- **Satellite imagery** is a relatively new technology in terms of production insurance. To date, only Alberta has used satellite data to estimate yields for forage and pasture crops in a portion of the province. The technology needs to be improved to more accurately estimate acreage and crop yields.

- British Columbia has developed a **Crop Value Insurance** approach that compensates producers of perishable crops with multiple harvest dates by providing them with coverage based on a fixed value per acre. The approach has gained interest among vegetable producers because of its simplicity (no need to determine yields and prices) and ease of administration.

In some provinces, Self-Directed Risk Management (SDRM) programs have been developed for horticultural commodities to overcome limitations and weaknesses with the current Crop Insurance program. Broadening of Production Insurance to cover more commodities, and to offer a wider range of programming options, is expected to overcome any major limitations that lead to development of SDRM. The inclusion of disaster coverage in the New NISA, along with the linkage between New NISA and Production Insurance to avoid overlap and duplication, would further diminish the need for a separate SDRM program.

It is proposed that SDRM be sunsetted by 2006, along with all other companion programs. The three-year transition period would allow sufficient time to develop new production insurance programs for horticultural crops.

PRODUCTION INSURANCE/ NEW NISA LINKAGE

To address the weaknesses of past programming, which could sometimes work at cross-purposes, greater integration of the new programming will be necessary.

In particular, it is proposed that a linkage be established between the New NISA and Production Insurance programs to promote effective use of both programs. Such a linkage would be necessary, for example, to ensure that producers who take Production Insurance coverage do not get penalized relative to producers who do not take Production Insurance – for example, that participating producers do not receive proportionally fewer benefits under the New NISA.

While it is difficult to define a linkage until the design of the programs is finalized, there are a few options that could be used to avoid duplication of program payments and other challenges.

One option for a linkage would be to provide producers participating in both programs with a discounted Production Insurance premium and/or allow producers to withdraw more money from the New NISA program at a rate for which governments contribute more than the standard amount.

Another option is to estimate the Production Insurance benefits that a non-participating producer would have received and include this amount in the margin calculation. The government benefits from the New NISA would then be adjusted accordingly. The estimate could be done on an individual or regional basis.

A final option is to simply require that producers wishing to participate in one program also participate in the other program when the option is available.

OTHER RISK MANAGEMENT PROGRAMS

Governments provide additional risk management and financial programs that address the annual cash flow challenges faced by producers that are not specifically addressed by the new NISA and Production Insurance programs. Producers face tight cash-flow situations at different times of the year, mostly in the spring and in the fall, for different reasons.

In the spring, the supply of credit may be constrained depending on what the producers have to offer as security for operating loans. In the fall, producers need cash to meet short term obligations, allowing them to store their crop and sell throughout the year to maximize returns.

In the past, two programs have been used to assist producers in addressing their cash flow challenges: the Spring Credit Advance Program (SCAP) and the fall program, the Advance Payments Program (APP). These cash advance programs ensure that producers have access to capital, allowing them to make production or marketing decisions that are the best in terms of long-term profitability, rather than on the availability of cash.

It is proposed that the cash advance programs be extended for five years, concurrent with the APF. With the new directions of the APF and the proposed changes in other programs, governments are also looking at ways to integrate the cash advance programs within the new business risk management approach and to broaden the role they play.

EXPLORING PARTNERSHIPS WITH THE PRIVATE SECTOR

As part of the APF, Ministers committed to work with the private sector to provide risk management products and services to the agricultural sector. Accordingly, Agriculture and Agri-Food Canada is proposing to create the Risk Management Partnerships (RMP) program.

RMP initiatives would foster opportunities for producer groups to work with the private financial services industry to develop and implement innovative tools that could form part of the overall risk management strategy of producers. In some cases, this newly-developed coverage would complement existing coverage provided by government programs (such as compensation under the Health of Animals Act or the Disaster Financial Assistance Arrangements) or coverage offered by private sector insurance programs.

An example of the type of risk management initiatives that would be assisted by RMP is the development of private sector insurance policies for business interruption insurance. Business interruption insurance coverage is presently offered by private sector insurers for some events where a producer suffers a loss of income due to an interruption of the normal production cycle. This could be caused by a disruption of supplies, the loss of a productive asset (such as an orchard or a livestock herd) or some similar circumstance. RMP would assist industry groups seeking to expand the list of named perils for which the private sector already offers coverage, such as specified animal diseases.

Other RMP initiatives would involve helping the sector engage the financial service industry to explore the potential of offering risk management tools for marketing risks, liabilities arising from food safety or environment stewardship issues/concerns, buyer/seller contract failures, and other losses beyond the normal production cycle.

Another area where partnerships with the private sector may be explored by governments is program delivery. There may be opportunities to reduce delivery costs by using private sector mechanisms which would help ensure that more government dollars are being distributed to producers.

MOVING TO THE PROPOSED NEW PROGRAMS

Governments understand the importance that producers place on planning and sound decision-making. So it is key to emphasize that, while many of the changes outlined in this paper are significant, much of the administrative burden would be borne by governments. From the producer's perspective, changes in forms and procedures would initially be minimal, and several key changes would be introduced over time to ensure broad understanding.

In 2003, for example, it is proposed that producers continue to provide the same tax information they now provide for NISA. Producers would be asked to provide accrual information for that year only if necessary to calculate a disaster entitlement, providing the same data now collected under CFIP.

With respect to crop insurance, the same insurance products would be available for the 2003 crop year, with new products gradually added by 2005.

For companion programs, it is proposed that provinces have the flexibility to continue offering them if they wish in 2003, with federal funding for these programs gradually shifted to the proposed two-program set over the next three years.

As consultations advance with stakeholders on the new program set, governments will return with a detailed plan for implementation leading to full implementation by 2006.

To help ease the transition to the new risk management system, the Government of Canada committed an additional $600 million in bridge funding in 2002/2003 and again in 2003/2004. Provincial and territorial governments are being encouraged to provide additional funds to supplement the federal commitment. The detailed implementation plan will include a proposal to use these funds to accelerate the move to improved risk management.

CONCLUSION

The proposed set of programs outlined in this consultation document should provide producers with a significant improvement to the risk management programming now available to them. The proposal includes many new features that the agricultural sector has sought for years. They should be easier to use, requiring fewer forms and calculations. They should provide producers with more flexibility and new choices in the way they use their risk management funds. Overall, the proposed program changes should provide more effective stabilization and disaster coverage for a broad range of producers.

For governments, the proposal lays out an approach that makes more effective use of business risk management funding.

Evolution in government risk management programs is not only natural, it is necessary. As the agricultural industry evolves, risks change. The proposals in this consultation document are not only an attempt to keep pace with changes, but, as much as possible, to get ahead. To meet the competitive demands of today's marketplace, programming must continue to evolve toward a risk management approach that improves a producer's ability to take a planned approach to managing risk over time and leads to greater profitability in the operation.

To submit comments and to view annexes of more detailed analysis of the proposed program elements, visit the Agricultural Policy Framework Web site: www.agr.gc.ca/puttingcanadafirst. A downloadable electronic version of this consultation paper is also available at this site.

Bâtir un système de gestion des risques pour l'agriculture du XXIe siècle

Cadre stratégique pour l'agriculture

Une initiative fédérale-provinciale-territoriale

Un document de consultation sur les modifications proposées aux programmes de gestion des risques d'entreprise au titre du Cadre stratégique pour l'agriculture.

Bâtir un système de gestion des risques pour l'agriculture du XXIe siècle

Cadre stratégique pour l'agriculture

Une initiative fédérale-provinciale-territoriale

Table des matieres

Introduction 1

La prochaine étape dans l'évolution de la gestion des risques d'entreprise 4

Le nouveau CSRN 8

Assurance-production 14

Lien entre l'assurance-production et le nouveau CSRN 16

Autres programmes de gestion des risques 17

Recherche de partenariats avec le secteur privé 18

Passage aux nouveaux programmes proposés 19

Conclusion 20

Tous les paramètres du programme dans ce document le sont **à titre indicatif seulement** et sont appelés à changer selon l'issue des consultations avec l'industrie et des négociations fédérales-provinciales-territoriales.

Pour formuler des commentaires et pour consulter les annexes contenant une analyse exhaustive des éléments de programmes proposés, veuillez visiter le site Web du Cadre stratégique pour l'agriculture à l'adresse suivante : www.agr.gc.ca/canadaentete. On peut également télécharger la version électronique de ce document de consultation à partir de ce site.

INTRODUCTION

Il y a toujours eu des risques inhérents à l'exploitation agricole. L'agriculture est une industrie tributaire des forces imprévisibles de la nature. Les intempéries, les insectes ou la maladie peuvent soudainement endommager ou détruire une récolte qui s'annonçait exceptionnelle ou décimer un troupeau prometteur.

Les producteurs travaillent continuellement à mettre au point de nouveaux outils de gestion des risques allant de l'utilisation de variétés végétales et de races animales plus rustiques et plus productives à l'adoption de stratégies de commercialisation innovatrices, en passant par l'application de nouvelles technologies à la ferme.

La politique agricole canadienne a également évolué et préconise maintenant des programmes de gestion des risques qui aident les producteurs à composer avec les fluctuations à court terme de leur revenu en raison de circonstances indépendantes de leur volonté.

Mais les risques en agriculture sont de nos jours plus nombreux et plus complexes qu'ils ne l'ont jamais été. La concurrence internationale est féroce. Les améliorations technologiques permettent un accroissement de la production mondiale, laquelle fait fléchir les prix réels des denrées. Le public exige des normes plus élevées sur le plan de la salubrité des aliments, et de meilleures pratiques environnementales sous-tendent de nouveaux investissements dans le système alimentaire. Les percées scientifiques et technologiques suscitent des questions morales et éthiques concernant la façon dont les aliments devraient être produits.

Au même moment, l'agriculture canadienne elle-même n'a jamais été aussi diversifiée, allant de cultures spécialisées sur petites parcelles aux grandes fermes céréalières s'étendant sur des milliers d'hectares. Entre les deux, on trouve des exploitations d'élevage de toutes les tailles, des serres, des fermes biologiques et un nombre croissant d'entreprises agricoles répondant aux demandes particulières des consommateurs.

C'est là un contexte qui exige de nouvelles approches sur le plan de la gestion de l'entreprise agricole et, du même coup, sur celui de la politique agricole des gouvernements.

Dans certains pays, cette approche a consisté à accroître les subventions à l'agriculture.

Le Canada adopte une voie différente. Tout en travaillant à réduire les subventions internationales injustes qui faussent les échanges, le Canada va de l'avant avec une stratégie qui met l'accent sur la capacité du secteur d'accroître sa rentabilité. Le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, travaille avec le secteur agricole et alimentaire ainsi qu'avec les Canadiens et Canadiennes à un plan national, le Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), qui vise à faire du Canada le chef de file mondial en matière de salubrité des aliments, d'innovation et de protection de l'environnement.

Un élément clé de ce plan consiste à fournir aux producteurs canadiens les outils nécessaires pour gérer et atténuer les risques qui menacent la rentabilité de leur entreprise, moyennant un partage des coûts des programmes entre les gouvernements et les producteurs. C'est ainsi que le gouvernement du Canada s'est engagé à affecter jusqu'à concurrence de 1,1 milliard de dollars par année à la gestion des risques au cours des cinq prochaines années. Compte tenu du ratio traditionnel de partage des coûts (le gouvernement fédéral paie 60 p. 100, et les provinces et territoires fournissent les autres 40 p. 100), les fonds totaux consacrés à la gestion des risques pourraient dépasser 1,8 milliard de dollars par année au cours des cinq prochaines années.

En plus de s'engager à offrir un financement stable, les gouvernements se sont appliqués à améliorer la gamme des programmes de gestion des risques pour faire en sorte que les objectifs soient atteints. Les propositions mises de l'avant dans ce document de consultation prennent en compte les résultats de l'examen et de l'analyse des programmes existants de gestion des risques, ainsi que les questions soulevées lors des consultations sur le CSA ces dernières années et au cours des derniers mois.

Les avantages de meilleurs programmes de gestion des risques s'étendent au-delà de la ferme. Les exploitations agricoles représentent l'assise du secteur agricole et agroalimentaire, qui apporte une importante contribution aux collectivités rurales et à l'économie canadienne. En offrant aux producteurs des outils qui leur permettent de gérer plus efficacement leurs risques, les gouvernements visent à renforcer la contribution du secteur agricole à la qualité de vie de tous les Canadiens et Canadiennes.

LES PROGRAMMES ACTUELS

Pour atténuer les fluctuations de leur revenu, les producteurs canadiens peuvent, à l'heure actuelle, compter sur trois programmes de gestion des risques offerts à l'échelle nationale, soit l'assurance-récolte, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et le Programme canadien du revenu agricole (PCRA). Ces programmes ont été établis sous le régime de l'Accord cadre fédéral-provincial sur la gestion des risques agricoles, signé en juillet 2000. Celui-ci comprend également des programmes propres à chaque province, appelés « programmes complémentaires », qui sont élaborés et mis en œuvre pour compléter les programmes nationaux. Le régime prévoit en outre des programmes nationaux de paiements anticipés qui offrent aux producteurs des prêts sans intérêts pour les aider à mener à bien leurs semis ou pour qu'ils aient les liquidités en attendant la commercialisation de leurs récoltes entreposables.

Assurance-récolte : Il s'agit d'une assurance-production. Le producteur participant s'assure contre une baisse de rendement attribuable aux intempéries ou à une invasion d'insectes, l'indemnité étant fondée sur les antécédents de rendement de la région ou de la ferme individuelle. De façon générale, la couverture maximale offerte correspond à 80 p. 100 du rendement historique. Elle peut atteindre 90 p. 100 dans le cas de certaines cultures à faibles risques. Les producteurs et les gouvernements partagent le coût des primes du programme, qui varient selon la culture, la région et la fréquence d'indemnisation.

Suite

Suite

Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) : Aux termes de ce programme, les producteurs et les gouvernements versent des contributions à un fonds qui est géré par le producteur, constituant ainsi une réserve dans laquelle celui-ci peut puiser en période de difficultés financières. Les producteurs participants peuvent effectuer des dépôts nets d'impôt pouvant totaliser 7 500 $ par année, soit 3 p. 100 du premier 250 000 $ de leurs ventes nettes admissibles. Ces dépôts donnent droit à une contribution de contrepartie des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces producteurs profitent également d'un boni d'intérêts payé par les gouvernements. Ils peuvent retirer des fonds pour combler le manque à gagner lorsque la marge brute (recettes moins dépenses) de leur exploitation tombe au-dessous de la moyenne des cinq années précédentes, ou lorsque leur revenu familial total toutes sources confondues tombe au-dessous de 35 000 $.

Programme canadien du revenu agricole (PCRA) : Conçu pour compenser les fortes baisses du revenu attribuables à des circonstances indépendantes de la volonté des producteurs. Ces derniers recevront des prestations au titre du PCRA lorsque la marge brute de leur entreprise tombe au-dessous de 70 p. 100 de la moyenne historique. Cette moyenne est calculée sur les trois années précédentes ou encore sur trois des cinq années précédentes, excluant la meilleure année et la pire. Le programme est entièrement financé par les gouvernements.

Programmes complémentaires : Ces programmes sont élaborés et mis en œuvre au sein de chaque province et comprennent une vaste gamme d'initiatives visant à répondre à des priorités provinciales particulières. Une partie importante des fonds a servi à bonifier les programmes nationaux de gestion des risques. Dans certains cas, ils ont également été utilisés pour des programmes sectoriels de soutien des prix, des initiatives de recherche et de développement, et d'autres programmes non liés à la gestion des risques. Les programmes complémentaires sont financés conjointement par la province participante et le gouvernement du Canada.

Programmes de paiements anticipés : Il existe deux programmes distincts de paiements anticipés, l'un offert au printemps et l'autre à l'automne, qui aident les producteurs à financer leurs travaux de semis ou leur fournissent des liquidités en attendant la commercialisation de leurs récoltes entreposables. Le gouvernement du Canada garantit le remboursement des avances de fonds que les associations de producteurs versent à leurs membres. Au printemps, les producteurs qui participent à l'assurance-récolte sont admissibles à une avance maximale de 50 000 $, pour laquelle le gouvernement du Canada assume l'ensemble des frais d'intérêt. Dans le cadre du programme automnal, les producteurs sont admissibles à une avance pouvant totaliser 250 000 $, et la première tranche de 50 000 $ est exempte d'intérêts. S'il arrive qu'un producteur ne peut rembourser une avance printanière ou automnale à l'association de producteurs, le gouvernement du Canada effectue le paiement en son nom, et l'avance devient une dette envers l'État.

Suite

Suite

Au-delà de ces programmes, il existe un certain nombre de moyens que les producteurs canadiens utilisent pour gérer leurs risques. Les produits et stratégies privés de gestion des risques, le régime canadien de gestion de l'offre et les coopératives peuvent tous fournir à chacun, suivant sa situation, des outils efficaces de gestion des risques.

Dépenses consacrées aux programmes de gestion des risques en 2001-2002

	Gouvernement fédéral	Gouvernements provinciaux/ territoriaux	Producteur
		(en millions de dollars)	
CSRN (y compris le boni d'intérêt)	252,1	101,5	336.8
Assurance-récolte	231,4	243,7	210.2
Programmes complémentaires *	238,0	248,8	S/O
Programme canadien du revenu agricole (2001)**	363,2	238,7	-
Progamme de paiements anticipés d'automne	14,2	-	
Programme d'avances printanières	28,7	-	
Total	**1127,6**	**832,7**	-

* Certaines parts provinciales du CSRN et de l'assurance-récolte sont comptabilisées comme étant des dépenses fédérales au titre de programmes complémentaires

** prévisions au 22 octobre 2002

LA PROCHAINE ÉTAPE DANS L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES RISQUES D'ENTREPRISE

Les propositions décrites dans le présent document reflètent l'évolution constante et nécessaire sur le plan de la gestion des risques d'entreprise.

La signature de l'actuel Accord cadre fédéral-provincial sur la gestion des risques agricoles, en juillet 2000, marquait le début d'une importante phase dans cette évolution. Le régime de protection prévu par cet accord offrait une stabilisation du revenu qui était plus complète et prévisible que celle offerte au titre des programmes antérieurs. L'accord comprenait aussi, pour la première fois, une composante **permanente** de protection du revenu contre les catastrophes.

Comme le cadre actuel expirera en mars 2003, les gouvernements ont saisi l'occasion d'examiner à fond l'efficacité de ces programmes, ainsi que la politique agricole publique en général, sur le plan du soutien et de la stimulation de la croissance du secteur agricole et alimentaire canadien.

Ce travail a débouché sur le Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), une approche beaucoup plus large et intégrée de la politique agricole, conçue pour relever les défis du XXIe siècle.

La gestion des risques demeure un élément clé du CSA. Les gouvernements ont insisté sur son importance, et celui du Canada s'est engagé à affecter à cette priorité 1,1 milliard de dollars par année sur cinq ans, ce qui correspond au plus long engagement budgétaire jamais pris à l'égard du financement des programmes de gestion des risques. Compte tenu des contributions de contrepartie des provinces et territoires, les fonds publics totaux destinés aux programmes de gestion des risques au cours des cinq prochaines années pourraient totaliser 9 milliards de dollars.

En plus de garantir un financement à long terme prévisible, les gouvernements travaillent à faire en sorte que la gestion des risques contribue à l'atteinte des objectifs plus larges du CSA et à l'avènement d'un secteur agricole vigoureux et durable. Ils veulent s'assurer que les programmes financés fonctionnent efficacement et permettent d'atteindre les objectifs prévus, c'est-à-dire atténuer les risques et stabiliser le revenu. À cette fin, une équipe de fonctionnaires fédéraux et provinciaux a procédé à un examen exhaustif des programmes actuels de gestion des risques, qui a pris fin plus tôt cette année.

L'équipe d'examen a constaté qu'un bon nombre d'éléments de programmes fonctionnaient bien et qu'ils étaient prisés par les producteurs. En 2001, alors que de fortes pressions s'exerçaient sur les revenus agricoles, les producteurs ont reçu, au titre de ces programmes, près de 3,7 milliards de dollars pour compenser leur manque à gagner.

Mais l'examen a également mis en lumière un certain nombre de domaines où l'efficacité des programmes laissait à désirer. Il a fait ressortir des lacunes dans la couverture, soulevé des questions concernant l'équité des programmes dans les diverses parties du pays, et isolé un certain nombre de domaines où les programmes semblent poursuivre des objectifs contradictoires.

Dans bien des cas où l'argent du programme n'était pas utilisé comme prévu, l'examen a révélé que c'était la conception même de ce dernier qui était en cause. Les participants appliquaient simplement de saines pratiques commerciales en utilisant les fonds d'une manière différente de celle qui avait été prévue à l'origine.

L'examen a établi que ce comportement était attribuable à la façon dont les programmes ont été élaborés, c'est-à-dire séparément au fil des ans et en réponse à des problèmes distincts.

Voici les principaux sujets de préoccupation relevés par l'équipe d'examen :

Principales lacunes :

- L'assurance-récolte couvre à peine 65 p. 100 des terres en culture au Canada et ne s'applique pas aux productions animales;
- L'assurance-récolte, le PCRA et le CSRN n'incitent pas les producteurs à procéder à des changements en vue de réduire leurs risques.

Certaines caractéristiques des programmes peuvent être incompatibles avec leurs objectifs :

- Alors que le CSRN a été créé pour aider les producteurs à participer plus activement à la gestion de leurs risques, le boni d'intérêts de 3 p. 100 et la possibilité de reporter le solde des comptes jusqu'à la retraite peut inciter les producteurs à laisser l'argent dans leur compte, même en période de difficultés. Par exemple, au cours de l'été 2002, lorsque le gouvernement du Canada a réagi aux pressions s'exerçant sur le revenu agricole en versant une aide supplémentaire de 600 millions de dollars, le solde des comptes de stabilisation de revenu net s'élevait déjà à 3,5 milliards de dollars.
- Les producteurs peuvent toucher une indemnité au titre du PCRA même s'ils ne participaient pas à l'assurance-récolte ou n'avaient pas utilisé leur compte de stabilisation du revenu net.

Questions d'équité

- Les gouvernements subventionnent les primes à des niveaux différents selon les provinces, ce qui se traduit par un traitement inéquitable.
- La couverture au titre de l'assurance-récolte peut être offerte aux producteurs d'une denrée donnée dans une province et non dans une autre.
- Les niveaux de participation aux programmes varient considérablement dans l'ensemble du pays et d'un programme à l'autre.

Complexité

- Chaque programme utilise une méthode de calcul différente pour établir les paiements, et cela vaut pour les périodes de référence servant à déterminer les moyennes historiques et pour la définition des marges bénéficiaires.

Les changements proposés dans le présent document de consultation visent à corriger les lacunes et les défauts exposés ci-dessus. L'objectif est d'offrir un régime de protection qui soit plus complet, plus équitable à l'échelle du pays et plus convivial. En outre, les propositions ont pour objet d'inciter les producteurs à apporter les changements qui s'imposent à leur exploitation afin de réduire leur vulnérabilité aux risques à l'avenir.

Le présent document propose une période de transition possible qui pourrait permettre aux producteurs d'obtenir le maximum d'avantages de ces changements, et ce, le plus rapidement possible, tout en réduisant le fardeau administratif.

On a élaboré les propositions en gardant à l'esprit l'ensemble des principes directeurs sur lesquels se sont entendus les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture. Selon ces principes, les programmes de gestion des risques devraient être conçus de façon à :

- réduire le plus possible les risques de mesures commerciales;
- éviter le plus possible de fausser les décisions de production et de commercialisation des producteurs;
- mettre l'accent sur la stabilité de l'ensemble de l'exploitation agricole et éviter la double indemnisation;
- favoriser l'utilisation des pratiques et programmes de gestion des risques, y compris ceux du secteur privé, et inciter ce dernier à offrir de nouveaux services;
- être faciles à utiliser et à administrer;
- contribuer à la rentabilité des entreprises grâce à l'innovation et aux activités à valeur ajoutée;
- faciliter la gestion des risques liés à l'environnement et à la salubrité des aliments;
- faciliter la planification à long terme par les producteurs.

Les gouvernements ont souscrit à l'objectif consistant à établir, à l'échelle nationale, une assise commune de la gestion des risques, où les critères d'admissibilité et les dispositions de calcul des paiements feraient l'objet d'un accord entre eux, et où il y aurait partage tripartite des coûts entre les producteurs, le fédéral, et les provinces et territoires.

La proposition

À la lumière des résultats des vastes consultations tenues auprès des producteurs, les gouvernements proposent de conserver les meilleurs éléments des programmes existants, tout en abordant les problèmes soulevés par l'examen des programmes. Il est proposé de tabler sur les plates-formes de l'assurance-récolte et du CSRN et d'assurer la gestion des risques d'entreprise au moyen d'un système élargi d'assurance-production et d'un programme CSRN renforcé, conjuguant les objectifs de la stabilisation du revenu, de la protection contre les catastrophes et du soutien de l'investissement agricole. Afin de favoriser une utilisation plus active du CSRN, les contributions des producteurs donneraient droit à la contrepartie des gouvernements lorsqu'elles seraient retirées, et non au moment du dépôt.

Le CSRN élargi comprendrait la protection contre les catastrophes (lesquelles sont actuellement prévues au titre du PCRA qui expire à la fin de l'année d'indemnisation 2002).

Les gouvernements ont l'intention de maintenir les programmes de paiements anticipés.

Tous ces éléments formeraient un tout, de façon à offrir une couverture complète de gestion des risques. Après une période de transition, les programmes complémentaires propres à chaque province ne feraient plus partie de ce régime. En outre, les gouvernements travailleraient avec les groupements de l'industrie et le secteur des services financiers à mettre au point, au besoin, de nouveaux outils privés de gestion des risques.

Le nouveau CSRN

Il ressort à la fois de l'examen de ce programme fédéral-provincial et de la rétroaction des producteurs que le CSRN a été et devrait continuer d'être un important outil de gestion des risques, auquel il convient de continuer d'accorder un rôle de premier plan. Il est donc proposé d'élargir et d'améliorer le programme CSRN en y apportant des changements qui auront pour effet de renforcer ses capacités, d'y intégrer une protection contre les catastrophes, d'offrir aux producteurs l'option d'utiliser les fonds à des fins d'investissement, et de faire en sorte que les fonds soient utilisés plus activement au profit du secteur.

Renforcer la capacité du CSRN à atteindre des objectifs plus larges

Afin d'atteindre des objectifs plus larges de stabilisation et de protection contre les catastrophes, les fonds du CSRN doivent être plus imposants, et il faut faciliter l'accumulation de l'argent dans les comptes. Il est donc proposé de relever les taux de contribution et les plafonds du programme pour permettre aux participants de déposer plus d'argent dans leur compte.

Au cours d'une année donnée, il pourrait arriver que certains producteurs ne puissent effectuer en totalité le dépôt auquel ils ont droit. Par exemple, il pourrait être particulièrement difficile pour le producteur débutant de contribuer au nouveau CSRN au cours de ses premières années d'exploitation. Actuellement les participants au CSRN qui ne peuvent verser une contribution une année donnée perdent cette possibilité. Ils perdent également les fonds de contrepartie des gouvernements qui auraient accompagné leur propre contribution. Dans le cas du nouveau CSRN proposé, les producteurs seraient autorisés à « reporter » des contributions admissibles. Cette disposition permettrait aux producteurs, et notamment aux producteurs débutants de profiter des fonds de contrepartie des gouvernements même s'ils ne peuvent effectuer leur contribution admissible au cours d'une année donnée. Parallèlement, ils pourraient effectuer, une année ultérieure, ce dépôt qu'ils ont manqué, en même temps qu'une nouvelle contribution.

Ce report pourrait porter sur une période précise, jusqu'à trois ans par exemple. Les producteurs pourraient aussi être tenus de déposer chaque année dans leur compte un montant égal à un certain pourcentage des contributions gouvernementales admissibles à reporter. Il s'agit d'une proposition qui nécessitera d'autres discussions entre les gouvernements et l'industrie.

Dans la nouvelle formule de contribution, le dépôt maximal du producteur pourrait être fondé sur un calcul mixte incluant un pourcentage des ventes nettes admissibles et un pourcentage de la marge bénéficiaire. Une telle formule reconnaîtrait mieux le rendement positif de toutes les exploitations agricoles. Le fait de fonder en partie la contribution sur les ventes nettes admissibles permet de prendre en compte la croissance des recettes de l'entreprise. L'autre élément du calcul, la marge, tient compte non seulement de la taille de l'exploitation, mais aussi des profits réalisés sur les ventes.

Contrairement à l'approche mixte ventes-marge qui sert à calculer les taux de contribution, la formule utilisée pour déterminer quand les producteurs pourraient effectuer un retrait au titre du programme pourrait être fondée sur la marge.

La marge servant au calcul de la contribution et du retrait pourrait être différente de la marge de revenu brut utilisée actuellement dans le CSRN pour mesurer l'écart entre les recettes et les dépenses. Tandis que la marge de revenu brut tient compte d'un large éventail de dépenses, la marge de production serait fondée sur les dépenses liées plus directement à la production agricole. Un aspect important de cette approche serait de faire mieux ressortir à quel moment les producteurs subissent un manque à gagner en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. La définition précise de la marge de production et la liste des recettes et dépenses nécessiteront une analyse plus approfondie.

En plus d'accroître la taille du nouveau CSRN par rapport à la version actuelle et de faciliter les contributions des producteurs, il est proposé d'y intéger un seuil qui couvrirait à la fois les besoins de stabilisation et de protection contre les catastrophes.

Au cours des trois dernières années, ce dernier élément a été fourni par le PCRA. Mais comme l'a révélé l'examen des régimes de gestion des risques, le PCRA peut affaiblir la capacité de stabilisation du CSRN et décourager le recours à l'assurance-récolte.

Le fait d'intégrer la protection contre les catastrophes au nouveau CSRN éliminerait les chevauchements qui existent à l'heure actuelle entre le CSRN et le PCRA. On pourrait aussi établir des liens avec l'assurance-production qui fait l'objet de discussions plus détaillées plus loin dans le présent document. Cette intégration rationaliserait les formalités administratives, car les producteurs n'auraient qu'un ensemble de formules à remplir.

Selon le seuil intégré qui est proposé, les producteurs et les gouvernements partageraient les coûts de la protection contre les manques à gagner. Toutefois, la part respective de ces coûts assumée par les producteurs et les gouvernements pourrait dépendre de l'ampleur de la diminution de la marge. Les gouvernements pourraient absorber une plus grande part des fortes baisses de la marge.

Un certain nombre de paramètres du programme doivent être définis pour pouvoir élaborer pleinement un seuil intégré. Par exemple, en quel point durant la réduction de la marge du producteur, le programme passera-t-il de la stabilisation du revenu à l'aide en cas de catastrophe? Quelles parts assumeraient les producteurs et les gouvernements pour la stabilisation des revenus et pour l'aide en cas de catastrophe, et comment ces parts seraient-elles distribuées entre les deux? Quel sera le ratio du partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux? La définition de ces paramètres devra faire l'objet d'autres consultations entre les gouvernements et l'industrie.

L'utilisation d'une comptabilité d'exercice serait nécessaire pour calculer l'aide en cas de catastrophes à laquelle le producteur aurait droit selon le seuil intégré du CSRN, car elle permet de brosser un tableau plus fidèle de la situation financière de l'exploitation agricole. L'exigence à cet égard serait mise en place de façon progressive, et ce sont les gouvernements, et non les producteurs, qui assumeraient le gros du fardeau administratif. Pour 2003, durant la phase de transition, on propose que les données de la comptabilité d'exercice ne soient recueillies que dans le cas des producteurs qui se croient admissibles à une indemnité pour catastrophe.

Passage à la comptabilité d'exercice

Dans la comptabilité d'exercice, le revenu et les dépenses sont comptabilisés lorsque la vente ou l'achat a lieu, peu importe que l'argent ait été reçu ou payé à ce moment-là. Dans la comptabilité d'exercice, le coût de la production de bétail ou d'une culture est associé à la vente de cette culture ou de ce bétail. De la sorte, on obtient une mesure plus exacte du profit ou de la marge liée à la production et à la vente des produits agricoles.

Si vous utilisez la comptabilité de caisse, comme la plupart des producteurs, le revenu est comptabilisé lorsqu'un chèque ou un montant en espèces est reçu véritablement, et les dépenses sont comptabilisées lorsque l'argent change véritablement de main. Dans la comptabilité de caisse, le coût de la production d'une culture ou d'un bétail n'est pas associé à la vente du bétail ou de cette culture. Ce type de comptabilité ne donnera jamais une mesure précise du profit ou de la marge.

Pour les producteurs qui produisent une déclaration de revenu en fonction de la comptabilité de caisse, le calcul du seuil de déclenchement qui sera utilisé pour les retraits du nouveau CSRN serait fondé sur un système modifié de comptabilité d'exercice. De la sorte, on obtiendra une mesure plus précise de la marge bénéficiaire de l'exploitation et de sa rentabilité au cours de l'exercice sans exiger des producteurs qu'ils adoptent intégralement le système de comptabilité d'exercice aux fins de déclaration de revenu.

La marge sera constituée de la différence entre le revenu admissible et les dépenses admissibles, corrigée pour tenir compte des changements de l'inventaire, des comptes créditeurs et débiteurs et de l'achat des facteurs de production. Ces corrections dans la comptabilité d'exercice sont utilisées pour isoler le revenu au cours de l'année ou le seuil de déclenchement a été atteint. Ces corrections s'imposent pour que les paiements ne soient pas justifiés ou qu'ils n'augmentent pas à la suite d'achats de facteurs de production à la fin de l'année ou du report de revenu de ventes. Elles assurent un traitement plus équitable des producteurs qui ont vendu leur production à l'intérieur d'une année d'imposition et de ceux qui ne l'ont pas fait.

Dans le cas des changements d'inventaire, le programme tiendra compte de la différence entre les stocks d'ouverture et de fermeture, mais il ne tiendra pas compte des variations des prix.

La comptabilité d'exercice modifiée est actuellement utilisée lorsque les producteurs présentent une demande d'indemnité au titre du PCRA. Le nouveau CSRN fonctionnera de façon plus efficace si le mécanisme de déclenchement d'un retrait est basé sur une mesure plus précise de la santé financière des exploitations agricoles.

Il faut d'autres études pour déterminer comment échelonner l'introduction de cette approche sur plusieurs années afin de réduire au minimum les frais administratifs supportés par les producteurs.

Favoriser une utilisation plus active du nouveau CSRN

Comme il a été établi que les soldes du CSRN demeurent largement inutilisés même lorsqu'une grande partie du secteur est aux prises avec de graves manques à gagner, un certain nombre de changements sont proposés pour faire en sorte que les fonds du nouveau CSRN soient activement utilisés au profit du secteur agricole. À cette fin, la contribution de contrepartie du gouvernement pourrait être versée au moment où le producteur retire de l'argent de son compte, et le boni d'intérêt serait supprimé. Les fonds économisés à ce poste - trois points de pourcentage au-dessus du taux d'intérêt du marché - pourraient être réinvestis dans le nouveau programme. Il est également proposé que, au moment de la retraite, les producteurs ne puissent retirer que leurs propres contributions plus les intérêts gagnés, et non les contributions des gouvernements comme c'est le cas à l'heure actuelle, ce qui contribuerait à garantir que les fonds demeurent dans le secteur et ne soient pas affectés à d'autres fins.

Les produits assujettis à la gestion de l'offre ne sont pas couverts par le CSRN, et la situation ne changera pas dans le nouveau CSRN. Cependant, c'est un fait reconnu que dans certaines fermes mixtes, les produits assujettis à la gestion de l'offre ne constituent qu'un élément de l'exploitation. On propose de rendre ces fermes admissibles au nouveau CSRN pour couvrir les produits non assujettis à la gestion de l'offre. Le défi reviendra à trouver une façon de distinguer les revenus et les dépenses liés aux produits assujettis à la gestion de l'offre, d'une part, et aux produits non assujettis à la gestion de l'offre, d'autre part, en particulier dans les secteurs où les coûts sont partagés.

Un projet pilote a été lancé en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve - Labrador; il consistait à utiliser des règles différentes dans une telle situation. Il est possible que ce projet pilote puisse être étendu à l'échelle nationale si on y apporte des modifications appropriées.

Prévoir une option investissement

L'évolution de la gestion des risques consiste en partie à donner aux producteurs plus de latitude dans leurs décisions d'entreprise. Par conséquent, il est proposé de permettre aux producteurs d'utiliser une partie de leurs fonds du CSRN au cours de leur carrière pour réaliser des investissements susceptibles d'accroître la rentabilité à long terme de leur entreprise.

Les programmes actuels appuient déjà les producteurs qui accroissent la taille de leur entreprise. En effet, tant le CSRN que le PCRA comportent un « seuil structurel ». Par exemple, si un producteur réalise des investissements pour accroître de 50 p. 100 la taille de son exploitation, mais que la marge de cette dernière ne progresse que de 10 p. 100, les deux programmes lui assurent une protection. Cette disposition peut se révéler précieuse pour les producteurs qui souhaitent prendre de l'expansion ou restructurer leur entreprise.

Toutefois, les programmes actuels n'appuient pas des investissements qui, tout en étant susceptibles d'accroître la rentabilité future de l'entreprise, ne sont pas directement liés à l'expansion ou à la restructuration de cette dernière. Il est important que les investissements soient dans un premier temps limités et concourent à l'atteinte d'objectifs définis conjointement par les gouvernements et l'industrie. Par exemple, l'admissibilité initiale des investissements pourrait se limiter à des actifs contribuant à la mise en œuvre d'un programme de salubrité ou de qualité des aliments à la ferme qui aurait été approuvé par une association sectorielle nationale.

Les gouvernements, de concert avec les intervenants de l'industrie, examineraient chaque année l'option investissement afin de s'assurer qu'elle fonctionne efficacement.

Offrir une aide ciblée dans le cadre du volet Renouveau

Aucun régime de gestion des risques ne saurait convenir à toutes les situations. Certains producteurs ont chroniquement des marges ou des revenus trop faibles pour leur permettre d'effectuer des dépôts suffisants dans le CSRN. Ces mêmes producteurs pourraient également avoir des difficultés à payer les primes d'une assurance-production.

Le programme CSRN actuel comporte un seuil fondé sur le revenu minimum, qui apporte une certaine aide à ces producteurs. Cependant, cette aide ne leur permet pas de s'attaquer aux causes sous-jacentes des difficultés financières de leur exploitation.

Aux termes de la proposition présentée ici, le seuil de déclenchement fondé sur le revenu minimum serait éliminé, et l'aide à ces producteurs pour l'amélioration de leur exploitation viendrait des programmes du volet Renouveau. Bon nombre de ces producteurs continueraient à profiter de l'assistance des programmes de stabilisation du revenu et d'aide en cas de catastrophe : dans la plupart des cas, ceux qui sont admissibles à une aide en raison du seuil de déclenchement fondé sur le revenu minimum pourraient aussi se prévaloir du seuil intégré de stabilisation ainsi que celui contre les catastrophes.

Les programmes du volet Renouveau constituent un volet important du CSA; ils visent à fournir aux producteurs les outils et les compétences nécessaires pour accroître leur rentabilité dans un milieu en mutation rapide. On élabore en ce moment des programmes axés sur les besoins particuliers des producteurs qui débutent, sont déjà établis ou prennent leur retraite. Certains éléments des programmes du volet Renouveau pourraient plus particulièrement aider les entreprises agricoles aux prises avec un cycle de faibles marges bénéficiaires.

ASSURANCE-PRODUCTION

L'assurance-récolte doit évoluer parallèlement à l'agriculture canadienne. Bon nombre de producteurs recourent à des stratégies de gestion des risques à la ferme, comme la diversification. En conséquence, les producteurs se tournent vers les cultures non conventionnelles et les « cultures-créneaux » à un rythme plus rapide que jamais antérieurement. L'achat d'une assurance spécifique à une récolte pourrait être trop coûteux pour les producteurs dont les exploitations sont bien diversifiées et qui désirent une assurance appropriée pour l'ensemble de la ferme.

Afin d'élargir et de moderniser l'assurance-production et de passer à une approche de la gestion des risques axée sur la participation, il faut que les producteurs puissent compter sur des niveaux comparables d'aide gouvernementale.

Les parts actuelles des primes assurées par les gouvernements varient considérablement au Canada. Pour garantir une approche plus équitable pour les producteurs de l'ensemble du pays et pour continuer d'assurer une protection contre les pertes importantes de production tout en conservant la latitude voulue pour financer de nouvelles options de programme, il faudra revoir la formule actuelle de partage des coûts. En outre, un équilibre approprié doit être établi entre les fonds que les gouvernements affectent respectivement au CSRN et à l'assurance-production, tout en respectant le ratio de partage des coûts de 60:40 entre les deux ordres de gouvernement

Pour réaliser ces objectifs concurrents, il est proposé que le partage du coût des primes d'assurance-production se fonde sur les paramètres suivants :

- au plus 60 % (fédéral) et 40 % (provinces et territoires) des coûts du programme au titre de l'indemnisation pour les dégâts causés aux cultures par la sauvagine et la faune, et les pertes peu fréquentes attribuables à des catastrophes;
- au plus 36 % (fédéral) et 24 % (provinces et territoires) du coût des primes pour la protection complète contre les pertes de production;
- au plus 20 % (fédéral) et 13 % (provinces et territoires) du coût des primes pour les pertes de production à coûts élevés, y compris les options pertes locales et fractionnement du risque (assurance-variété, assurance-champ, etc.).

Les provinces et les territoires auraient la latitude voulue pour modifier les niveaux de soutien individuels et provinciaux à l'intérieur de ces trois catégories de financement pour répondre aux besoins particuliers de leur secteur.

En raison de la variation actuelle de la formule de partage des coûts dans le pays, les producteurs de certaines provinces pourraient payer une plus grande proportion de leurs primes, alors que les producteurs d'autres provinces pourraient en absorber une plus faible. On prévoit que le niveau global de financement public des primes demeurera inchangé à l'échelle nationale, c'est-à-dire que le ratio de partage sera à raison de 60 p. 100 pour les gouvernements et de 40 p. 100 pour les producteurs.

Parallèlement, les gouvernements fédéral et provinciaux continueront à chercher des moyens de réduire les frais administratifs occasionnés par la prestation du programme. Bon nombre des changements à ce chapitre ne seront même pas visibles au producteur, mais contribueront à la stabilité à long terme du programme.

Pour aider à augmenter la couverture et la participation des producteurs, on propose d'ajouter l'option du « panier de récoltes » comme solution de rechange rentable aux actuels programmes spécifiques aux récoltes. Dans cette option, la couverture et les pertes seraient déterminées récolte par récolte, puis toutes les récoltes mises ensemble. Comme les pertes de rendement de certaines récoltes pourraient être compensées par des rendements supérieurs à la moyenne chez d'autres, l'option du panier coûterait moins cher que l'assurance spécifique aux récoltes, pour la même couverture. Elle assurerait une couverture plus complète des coûts variables de l'ensemble de la ferme.

Pour certains producteurs, l'assurance spécifique à la récolte demeurerait l'outil d'atténuation des risques le plus économique et le plus efficace. Pour accroître le degré de participation à l'assurance spécifique aux récoltes, il est admis que tous les producteurs doivent disposer d'un plus large éventail d'options de programmes, et peut-être même la couverture du secteur de la production animale. Les changements suivants ont été mis à l'essai dans le cadre d'un projet pilote, et on propose que ces approches soient examinées pour déterminer si elles devraient être étendues à plus de denrées et de provinces :

- Dans les cas où les données sont trop limitées, ou ne sont pas disponibles, pour permettre de déterminer les rendements assurés et les rendements réels, des « **cultures de substitution** » ont été utilisées. Par exemple, le rendement en grains, mesuré pour une région ou par exploitation, pourrait servir de valeur de substitution pour le rendement des cultures céréalières d'ensilage, plus difficile à obtenir. L'élargissement de l'usage des cultures de substitution pourrait accroître la disponibilité de programmes d'assurance pour de nombreuses autres cultures et encourager les producteurs à s'engager dans de nouvelles initiatives sans craindre de perdre la protection par une assurance.

- Des données climatiques peuvent êre utilisées pour estimer les pertes de production. Ces données sont appelées **dérivés climatiques**. Des estimations recourant à des données sur les pluies, ont sensiblement augmenté la participation à la culture de fourrages et de certains pâturages. Les données climatiques qui se sont révélées fortement corrélées aux rendements sont utilisées pour estimer les rendements moyens de la région. Cette approche pourrait être élargie à d'autres variables climatiques, comme la chaleur, et utilisée pour un certain nombre d'autres cultures, y compris certaines denrées

horticoles difficiles à assurer. Il pourrait même être possible d'utiliser les dérivés climatiques, comme le froid intense, pour assurer une protection contre la réduction du gain pondéral chez les bovins élevés en parcours.

- L'**imagerie par satellite** est une technologie d'usage relativement récent en assurance-production. À ce jour, seule l'Alberta a utilisé des données de satellite pour estimer les rendements en fourrages et en pâturages sur une portion de son territoire. La technologie doit être améliorée pour obtenir une appréciation plus précise des rendements à l'acre et par culture.

- La Colombie-Britannique a mis au point une approche d'**assurance de la valeur de la culture** qui indemnise les producteurs de cultures périssables dont les dates de récolte sont multiples en leur assurant une couverture fondée sur une valeur fixe à l'acre. L'approche a suscité un intérêt grandissant chez les producteurs de légumes en raison de sa simplicité (il n'est pas nécessaire de déterminer les rendements et les prix) et de sa facilité d'administration.

Dans certaines provinces, des programmes d'autogestion des risques (PAGR) ont été mis au point pour les produits horticoles afin de compenser les limites et les faiblesses de l'actuel régime d'assurance-récolte. L'élargissement de l'assurance-production pour couvrir un plus grand nombre de denrées et la mise en place d'un plus grand nombre d'options au titre du programme devraient corriger les lacunes les plus importantes qui ont mené à l'élaboration des PAGR. L'inclusion d'une protection contre les catastrophes dans le nouveau CSRN et l'établissement d'un lien entre ce programme et l'assurance-production de façon à éviter les chevauchements et le double-emploi réduiraient également le besoin d'un programme distinct d'autogestion des risques.

Il est proposé que les PAGR soient éliminés d'ici 2006, de même que tous les autres programmes complémentaires. Cette période de transition de trois ans laisserait aux provinces suffisamment de temps pour mettre au point de nouveaux programmes d'assurance-production pour le secteur horticole.

LIEN ENTRE L'ASSURANCE-PRODUCTION ET LE NOUVEAU CSRN

Pour pallier les faiblesses des anciens programmes, qui pourraient parfois se nuire parce qu'ils ont été élaborés à des moments différents en réponse à des défis différents, il faudra une plus grande intégration des nouveaux programmes.

En particulier, on propose qu'un lien soit établi entre le nouveau CSRN et les nouveaux programmes d'assurance-production pour promouvoir un usage efficace des deux programmes. Un tel lien serait nécessaire, par exemple, pour garantir que les producteurs qui souscrivent à l'assurance-production ne

seront pas pénalisés face à ceux qui ne souscrivent pas, par exemple en tirant proportionnellement des avantages moindres du nouveau CSRN.

Bien qu'il soit difficile de définir le lien avant que la conception des programmes ne soit complètement terminée, il existe quelques options qui permettraient d'éviter le dédoublement des paiements au titre des programmes et d'autres difficultés.

Un lien possible serait de réclamer aux producteurs qui participent aux deux programmes une prime réduite pour l'assurance-production et/ou permettre aux producteurs de prélever plus d'argent du nouveau CSRN à un taux pour lequel les gouvernements versent plus que le montant habituel.

Une autre option serait d'estimer les indemnités au titre de l'assurance-production qu'un producteur non participant recevrait et de les inclure dans le calcul de la marge. Les indemnités gouvernementales tirées du nouveau CSRN seraient donc corrigées en conséquence. L'appréciation pourrait être effectuée sur une base individuelle ou régionale.

Une dernière option serait simplement d'exiger que les producteurs qui veulent participer à un programme adhèrent également à l'autre lorsque l'option est disponible.

AUTRES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES

Les gouvernements offrent de nombreux autres programmes de gestion des risques et financiers qui aident les producteurs à composer avec leurs problèmes annuels de liquidités qui ne sont pas spécifiquement couverts au titre du nouveau CSRN et de l'assurance-production. Les producteurs font face à des manques de liquidités à différentes périodes de l'année, principalement au printemps et à l'automne, pour des raisons différentes.

Au printemps, l'offre de crédit peut être limitée en fonction de ce que les producteurs ont à offrir à titre de nantissement pour des prêts d'exploitation. À l'automne, les producteurs ont besoin de liquidités pour répondre à des obligations à court terme et pouvoir ainsi entreposer leurs récoltes et les vendre pendant toute l'année afin de maximiser leur revenu.

Anciennement, deux programmes ont été utilisés pour aider les producteurs à faire face à leurs problèmes de liquidités : le Programme d'avances printanières (PAP) et le programme d'automne, le Programme de paiements anticipés (PPA). Ces programmes d'avances de fonds permettent aux producteurs d'avoir accès à des capitaux, et ainsi de pouvoir prendre des décisions en matière de production ou de mise en marché en fonction de la rentabilité à long terme plutôt que de la disponibilité des liquidités.

On propose que les programmes d'avances de fonds soient prolongés pour cinq autres années, parallèlement au CSA. Vu les nouvelles orientations attribuables au CSA et les changements proposés au sein d'autres programmes, les gouvernements cherchent également des façons d'intégrer les programmes d'avances de fonds à la nouvelle approche de gestion des risques d'entreprise et d'élargir leur rôle.

RECHERCHE DE PARTENARIATS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Avec le CSA, les ministres se sont engagés à s'employer avec le secteur privé à offrir au secteur agricole des produits et des services en matière de gestion des risques. En conséquence, Agriculture et Agroalimentaire Canada propose de créer le programme de Partenariats en gestion des risques (PGR).

Les initiatives du PGR encourageraient la collaboration entre des groupements de producteurs et l'industrie privée des services financiers dans l'élaboration et la mise en place d'outils novateurs qui pourraient faire partie de la stratégie globale de gestion des risques des producteurs. Dans certains cas, cette couverture nouvellement élaborée compléterait la couverture actuelle assurée au titre des programmes gouvernementaux (comme les indemnités aux termes de la Loi sur la santé des animaux ou des ententes d'aide financière en cas de catastrophe) ou la couverture offerte par les programmes d'assurance du secteur privé.

À titre d'exemple du type d'initiatives de gestion des risques qui recevraient de l'aide du PGR, citons la mise au point de politiques d'assurance du secteur privé couvrant l'interruption des activités. La couverture par l'assurance-interruption des activités est actuellement offerte par des assureurs du secteur privé dans certains cas où le producteur a subi une perte de revenu attribuable à une interruption du cycle de production normal. Cela pourrait être attribuable à un arrêt des approvisionnements, à la perte d'un bien productif (comme un verger ou un troupeau de bétail) ou à d'autres situations du genre. Le PGR aiderait les groupements sectoriels qui cherchent à élargir la liste des risques désignés contre lesquels le secteur privé offre déjà une couverture, comme des maladies animales spécifiques.

D'autres initiatives du PGR consisteraient à aider le secteur qui cherche à engager l'industrie des services financiers à évaluer la possibilité d'offrir des outils de gestion des risques, couvrant les risques de la commercialisation, les responsabilités découlant de questions ou de préoccupations liées à la salubrité des aliments ou à la gérance de l'environnement, les bris de contrat acheteur/vendeur et d'autres pertes étrangères au cycle de production normal.

La prestation des programmes serait un autre domaine où les gouvernements pourraient explorer des possibilités de partenariats avec le secteur privé. Il serait peut-être possible de réduire les coûts reliés à la prestation en recourant à des mécanismes du secteur privé de sorte que de plus fortes sommes du gouvernement seraient distribuées aux producteurs.

PASSAGE AUX NOUVEAUX PROGRAMMES PROPOSÉS

Les gouvernements comprennent l'importance que les producteurs accordent à la planification et à des décisions judicieuses. Aussi est-il bon de souligner que même si un bon nombre des changements décrits dans ce document soient appréciables, la majeure partie du fardeau administratif relèvera des pouvoirs publics. Du point de vue du producteur, les changements de formules et de méthodes seraient au départ minimes, et plusieurs changements clés seraient introduits au fil du temps pour qu'ils soient largement compris.

En 2003, par exemple, il est proposé que les producteurs continuent à présenter les mêmes renseignements fiscaux que ceux qu'ils fournissent actuellement au CSRN. Pour l'aide en cas de catastrophe, les producteurs seraient tenus de fournir des données fondées sur la comptabilité d'exercice pour cette année uniquement, en présentant les mêmes données qu'au PCRA actuellement.

Pour l'assurance-récolte, on propose d'offrir les mêmes produits d'assurance pour la campagne agricole 2003 et d'introduire graduellement de nouveaux produits d'ici à 2005.

Pour les programmes complémentaires, on propose de laisser aux provinces la latitude de les conserver si elles le désirent en 2003, avec le transfert graduel des fonds fédéraux allant à ces programmes à l'ensemble des deux programmes proposés, au cours des trois prochaines années.

Alors que se poursuivent les consultations des intervenants sur le nouvel ensemble de programmes, les gouvernements reviendront avec un plan détaillé de mise en œuvre qui conduira à la mise en œuvre intégrale d'ici 2006.

Pour faciliter la transition vers le nouveau système de gestion des risques, le gouvernement du Canada a engagé un montant additionnel de 600 millions de dollars à titre de fonds de transition pour l'exercice 2002-2003 et le même montant pour 2003-2004. Les gouvernements des provinces et des territoires sont encouragés à fournir des fonds additionnels à ceux engagés par le gouvernement fédéral. Le plan de mise en oeuvre détaillé comprendra une proposition sur l'utilisation de ces fonds afin d'accélérer le passage au système amélioré de gestion des risques.

CONCLUSION

L'ensemble des programmes proposés dans le présent document de consultation devrait sensiblement améliorer les mécanismes de gestion des risques offerts aux producteurs. La proposition comporte de nombreuses caractéristiques nouvelles que le secteur agricole recherche depuis des années. Les programmes devraient devenir plus simples et réclamer moins de formules et de calculs. Ils devraient offrir aux producteurs plus de souplesse et de nouveaux choix dans l'utilisation des fonds de gestion des risques. Dans l'ensemble, les changements aux programmes devraient assurer une meilleure stabilisation et une protection contre les catastrophes à un plus large éventail de producteurs.

Pour les gouvernements, la proposition constitue une approche qui autorise une utilisation plus judicieuse des fonds de la gestion des risques de l'entreprise.

L'évolution des programmes gouvernementaux de gestion des risques est non seulement naturelle, mais nécessaire. L'industrie agricole est en évolution constante et les risques changent. Les propositions formulées dans ce document de consultation sont non seulement une tentative pour suivre le rythme de ces changements, mais dans la mesure du possible, pour les devancer. Pour répondre aux demandes concurrentielles du marché d'aujourd'hui, les programmes doivent continuer à évoluer vers une approche de la gestion des risques qui rehausse l'aptitude du producteur à adopter une approche planifiée de la gestion des risques au fil du temps et à accroître la rentabilité de son exploitation.

Pour formuler des commentaires et pour consulter les annexes contenant une analyse exhaustive des éléments de programmes proposés, veuillez visiter le site Web du Cadre stratégique pour l'agriculture à l'adresse suivante : www.agr.gc.ca/canadaentete. On peut également télécharger la version électronique de ce document de consultation à partir de ce site.